

## Tilburg University

### Participatiesamenleving en overheidsbeleid

Hirsch Ballin, E.M.H.

*Published in:*  
Jaarverslag 2013, Stichting Instituut GAK

*Publication date:*  
2014

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Hirsch Ballin, E. M. H. (2014). Participatiesamenleving en overheidsbeleid. In *Jaarverslag 2013, Stichting Instituut GAK* Stichting Instituut GAK. <http://www.instituutgak.nl/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/jaarverslag2013.pdf>

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Participatiesamenleving en overheidsbeleid

## Ernst Hirsch Ballin\*

Het politieke woord van het jaar 2013 was “participatiesamenleving”, aldus de woordenboekredactie van Van Dale. Van Dale leverde er uiteraard een definitie bij: “samenleving waarin de burger voor zijn welzijn niet of niet alleen afhankelijk is van de overheid, maar gestimuleerd wordt daar zelf verantwoordelijkheid voor te nemen”.<sup>1</sup> Een congres van het Genootschap Onze Taal verkoos het in november zelfs tot hét woord van het jaar, als opvolger van de ‘plofkip’ van 2012.<sup>2</sup> Dat was te danken aan de troonrede die koning Willem-Alexander op Prinsjesdag 2013 uitspraak. Het woord participatiesamenleving kwam er tweemaal in voor, met de boodschap dat de regering afscheid had genomen van de ‘verzorgingsstaat’: “Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatie-samenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving.”<sup>3</sup> Het was blijkbaar het trefwoord waarmee het kabinet Rutte-Asscher de beleidsdoelstellingen van de regering wilde samenvatten.

Eendagsvliegen wacht een sneller einde, maar Woorden van het jaar is vaak evenmin een lang leven beschoren. Dat lijkt ook te gelden voor de trefwoorden waarmee coalities hun gezamenlijkheid tot uitdrukking willen brengen, maar wie preciezer kijkt ziet toch continuïteit. De coalitie van CDA en PvdA schreef in 1989 “sociale vernieuwing” in haar vaandel. Toen interdepartementaal overleg een breedvoerige maar onbegrijpelijke definitie had voortgebracht, werd deze term het voorwerp van spot en hoon. De minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales lukte het desalniettemin in mei 1990 een relatie te leggen met een herijking van de rol van – vooral lokale – maatschappelijke verbanden en met participatie van burgers.<sup>4</sup> Naar aanleiding daarvan viel – voor zover ik kan nagaan – op 6 juni 1990, voor het eerst in de parlementaire geschiedenis het woord “participatiesamenleving”. Het CDA-kamerlid Frans Wolters sloot zich bij de minister aan, waar zij betoogde dat “sociale vernieuwing [...] vanuit de samenleving gestalte moet krijgen”. Hij voegde daaraan toe dat het “gaat om samenwerking [...] tussen maatschappelijke organisaties, en om samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties [...] met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid. Ik zeg daar voor alle duidelijkheid bij dat het CDA voorstander is van een grotere spreiding van verantwoordelijkheden. Dat gaat toch verder dan de participatiesamenleving waar de minister over sprak.”<sup>5</sup> Een jaar later sprak de toenmalige PvdA-leider, viceminister-president Wim Kok in een toespraak voor het PvdA-congres over de overgang van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving.<sup>6</sup>

De in 2007 gevormde coalitie van CDA, PvdA en CU formuleerde een ander leidend concept, vooral omdat – na 9/11, de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh en de politieke verharding die daarop volgde – Nederland met ongewone politieke en maatschappelijke spanningen te maken had. De nieuwe coalitie wilde zich richten op sociale cohesie. Voor de politieke communicatie deugen zulke moeilijke woorden echter niet, denkt men vaak. Het kabinetsprogramma kreeg als titel “Samen werken, samen leven”, hyper vlotte woorden die nauwelijks inspireerden en al snel in de vergetelheid raakten. Maar daarmee was sociale cohesie niet van haar belang ontdaan. De bewindslieden van Justitie namen dit richtsnoer serieus door een rapport over hun beleid onder de titel “Justitie = sociale cohesie” te presenteren.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> <http://woordvanhetjaar.vandale.nl>

<sup>2</sup> <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2672/Wetenschap-Gezondheid/article/detail/3546151/2013/11/16/Participatiesamenleving-verkozen-tot-Woord-van-het-jaar-2013.dhtml>

<sup>3</sup> <http://www.koninklijkhuis.nl/nieuws/toespraken/2013/september/troonrede-2013/>

<sup>4</sup> Handelingen Tweede Kamer 1989-1990, deel 73, p. 73-4016.

<sup>5</sup> Handelingen Tweede Kamer 6 juni 1989-1990, deel 74, p. 74-4097.

<sup>6</sup> <http://www.taalbank.nl/index.php/woord-van-de-dag/item/participatiesamenleving> met verwijzing naar NRC Handelsblad van 30 september 1991,

<sup>7</sup> Ellen van den Berg, Emine Kaya, Max Kommer en Bert Niemeijer, *Justitie = Sociale Cohesie*. Den Haag: Ministerie van Justitie 2009. Engelse editie *Justice = Social Cohesion. The Hague: Ministry of Justice 2010*.

\* Ernst Hirsch Ballin is hoogleraar aan de juridische faculteiten van Tilburg University en de Universiteit van Amsterdam.



Recent maakte de sociale innovatie een comeback, wat ook wel voor de hand ligt als men bedenkt dat vernieuwing geen in tijd begrensde proces is. In een begin 2014 verschenen rapport ziet de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid sociale innovatie – gekenmerkt door nieuwe, technologisch ondersteunde vormen van werken en communiceren – als voertuig voor een participatiesamenleving, daar gelijkgesteld met een “doe-democratie”, een term die weer van de WRR afkomstig is.<sup>8</sup>

De onder beleidsadviseurs gebruikelijke terminologische souplesse maakt de ermee aangeduide vraagstukken niet irrelevant. Bij alle gebruikte concepten gaat het om participatie door burgers – individueel en in sociale verbanden – als bron van dynamiek in de samenleving. Zo simpel is het achterliggende idee, en zo veelomvattend is de realisering daarvan.

De proclamatie van de “participatiesamenleving” als beleidsdoel door het in 2012 gevormde kabinet van VVD en PvdA mag dus niet worden weggewuifd als een vergankelijke politieke mode. Juist het feit dat deze en verwante concepten al langer een rol spelen, wijst op duurzaamheid van wat ermee wordt bedoeld. Christendemocraten kwam de term bekend voor omdat die zo goed aansluit bij beleidsstudies uit de tijd dat het CDA zich door het werk van Zijdeveld en Adriaansens liet inspireren. Zij formuleerden al in 1981 een kritiek op de voor participatie schadelijke bureaucratisering die aan de verzorgingsstaat eigen was.<sup>9</sup> In de Tilburgse lustrumbundel “Overheidsbemoeienis” die een jaar later verscheen, gingen zij naast andere auteurs op de verantwoordelijkheid van de burgers in.<sup>10</sup>

In deze eeuw was het senator Leo Platvoet (Groen Links) die op 17 februari 2004 het woord “participatiesamenleving” als eerste weer in een parlementair debat gebruikte.<sup>11</sup> Hij reageerde daarmee op een beleidsnota van het tweede kabinet-Balkenende over de modernisering van de overheid, gericht op actief burgerschap en de overgang van de verzorgingsstaat naar een “participatiestaat die zich vooral kenmerkt door meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid”. Platvoet betoogde dat naast een “participatiestaat” ook een “participatiesamenleving” zou moeten worden nagestreefd, gekenmerkt door “een meer gelijkwaardige houding en verhouding tussen burgers en andere machten in deze samenleving zoals bedrijven, gezondheidszorginstellingen en onderwijsfabrieken”. Zo zou volgens hem de “participatie van de burger” vorm moeten krijgen. In een debat over de Wet inburgering en het integratiebeleid, twee jaren later, beschreef het lid van de Tweede Kamer Mirjam Sterk (CDA) Nederland als een “participatieland”, wat in de parafrase door minister Rita Verdonk (destijds VVD) werd opgevat als een “participatiesamenleving”. Volgens haar werd daaraan door 500.000 genaturaliseerde Nederlanders onvoldoende deelgenomen.<sup>12</sup>

Weer (bijna) twee jaar later dook de term participatiesamenleving op in een debat over het beleid op het gebied van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van het vierde kabinet-Balkenende. Het Kamerlid Eddy van Hijum (CDA) sprak over “de omvorming van de verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving.” Hij gebruikte de term daar in een betekenis die min of meer overeenkomt met de lading die het tweede-kabinet Rutte erin wil leggen: “Het CDA vindt het belangrijk dat mensen zoveel mogelijk naar vermogen meedoen in de samenleving. Dat is goed voor henzelf, maar ook goed voor de samenleving zelf. Die schreeuwt om goed gemotiveerde en geschoolde arbeidskrachten. Ons stelsel van

<sup>8</sup> De kracht van sociale innovatie (advies 84), januari 2014, bijlage bij Kamerstuk Tweede Kamer 2013-2014, 32637, nr. 119,

<sup>9</sup> H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijdeveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*. Van Loghum Slaterus, Deventer 1981, p. 81.

<sup>10</sup> H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijdeveld, ‘Over erosie van legitimiteit. Publieke opinie en vrijblijvendheid in de verzorgingsstaat.’ In: G.M. van Veldhoven e.a., *Overheidsbemoeienis*, Kluwer, Deventer 1981, pp. 49-60.

<sup>11</sup> Handelingen Eerste Kamer der Staten-Generaal 2003-2004, deel 18, p. 18-872

<sup>12</sup> Verslag van een wetgevingsoverleg op 12 juni 2006, Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 63, pp. 9 en 33.

sociale zekerheid moet activerend zijn, het moet minstens stimuleren en ondersteunen in het zetten van de stap naar werk en het moet een sociaal vangnet bieden voor de mensen die niet mee kunnen, zonder hen definitief af te schrijven. Hoewel de afgelopen jaren flinke stappen zijn gezet, is de omslag naar een participatiesamenleving naar onze mening nog maar half voltooid.”<sup>13</sup>

Dat een politiek concept een zekere duurzaamheid heeft, is geen diskwalificatie, integendeel. Zoals alle concepten van het politieke, juridische en culturele discours wordt ook dit geïnterpreteerd en geherïnterpreteerd in veranderende omstandigheden. Seyla Benhabib noemt dit in het voetspoor van Derrida “iterations”.<sup>14</sup> Ook die voortdurende herijking is geen bezwaar. Zo wordt de betekeniskern zichtbaar en kunnen steeds volgende stappen worden gezet in een zinvolle betekenistoekenning.

Ook al is het concept van de participatiesamenleving dus helemaal geen recente uitvinding, het gebruik ervan door het tweede kabinet-Rutte is niet onomstreden. De SP-fractievoorzitter Emile Roemer gaf als reactie: “Wij weten [...] allemaal dat de participatiesamenleving zoals het kabinet die nu presenteert, een eufemisme is voor: zoek het lekker zelf uit; heb je hulp nodig, pech gehad; ben je arm, oud, ziek of zit je zonder werk, geef dan vooral jezelf de schuld. Mensen krijgen te horen dat zij moeten participeren.”<sup>15</sup>

Een alibi voor ongepaste staatsonthouding kan dit concept echter moeilijk zijn: tenslotte omschrijft het, zoals gezegd, een doel van regeringsbeleid. Daaruit volgt eigenlijk al iets belangrijks: wat we participatiesamenleving noemen – hetzij als een beschrijving van de werkelijkheid, of althans een flink deel daarvan, hetzij als een na te streven ideaal – is het resultaat van de manier waarop mensen zich individueel en collectief tot elkaar verhouden. Anders gezegd: de participatiesamenleving is er niet vanzelf, ze is geen onvermijdelijk natuurgebeuren. Daarin verschilt dit concept van dat van “marktwerking”, een concept dat sinds het laatste decennium van de vorige eeuw in ongekende mate furore heeft gemaakt en de overheid en het publiekrecht als stoorzenders brandmerkte. Niet alleen de regulering van het economische leven verdwijnt daar naar de achtergrond, ook sociaal-ethische concepten over arbeidsverhoudingen worden irrelevant verklaard. De explosie van handel in fictieve objecten zoals derivaten eindigde in een financiële crisis die alleen met kostbare interventies van het voorheen verguisde staatsgezag tot bedaren kon worden gebracht. De Europese Unie, die helaas krachtig had bijgedragen aan de uitvoering van het neoliberale dereguleringsprogramma, verspeelde daardoor veel gezag. Merkwaardigerwijs leidde dit alles echter nauwelijks tot bezinning bij de verdedigers van het neoliberale economische denken.<sup>16</sup>

Het concept van de participatiesamenleving is dus niet marktwerking met een menselijk gezicht. In tegenstelling tot de “onzichtbare hand” van de markt doet het concept van de participatiesamenleving een beroep op het aanvaarden van verantwoordelijkheid van burgers niet alleen voor zichzelf (het individuele nut), maar ook voor anderen en daarmee – al is het indirect – voor de samenleving als geheel. Hier raakt het concept dan ook dat van de sociale cohesie.

Tegelijkertijd houdt het concept van de participatiesamenleving ook een afwijzing in van het primair op overheidssturing en -controle gebaseerd politiek concept van de “verzorgingsstaat”. Minister-president Rutte legde daarop de nadruk in zijn toelichting tijdens de Algemene politieke beschouwingen op 26 september 2013.<sup>17</sup> Nu is zeker niet alles wat “verzorgingsstaat” is genoemd, disfunctionele verstatelijking. Een sociale rechtsstaat erkent – geheel in overeenstemming met principes die

<sup>13</sup> Handelingen Tweede Kamer 2007-2008, 11 december 2007, deel 34, p. 34-2631.

<sup>14</sup> Seyla Benhabib, *Another Cosmopolitanism*, Oxford University Press, Oxford 2006, pp. 47-49.

<sup>15</sup> Handelingen Tweede Kamer 2013-2014, 25 september 2013, deel 5, p. 5-4-19.

<sup>16</sup> Colin Crouch, *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Polity Press, Cambridge 2011.

<sup>17</sup> Handelingen Tweede Kamer 2013-2014, deel 6, p. 6-4-7.

niet alleen in het sociaaldemocratische denken maar ook bijvoorbeeld in de katholieke sociale leer en sociaal-liberale opvattingen terug te vinden zijn – dat de overheid niet gemist kan worden als garantie van sociale rechtvaardigheid en persoonlijke vrijheid. Precies om die reden schiet de van het Engelse "welfare state" afgeleide term verzorgingsstaat tekort om onze constitutionele verhoudingen te kenschetsen.<sup>18</sup> Veel beter kan men spreken van een sociale rechtsstaat, omdat daarin niet alleen de staatstaak ten opzichte van de samenleving tot uitdrukking komt, maar ook de gebondenheid aan een rechtsorde die beperkingen stelt en persoonlijke vrijheden garandeert.

Een participatiesamenleving is wat we in een democratische en sociale rechtsstaat hopen te bereiken. Dit is mijns inziens beslissend voor het antwoord op de vraag of we iets hebben aan het Woord van het jaar 'participatiesamenleving' om de doelstelling van het overheidsbeleid voor de komende jaren te omschrijven.

Mijn antwoord is ja, mits we dit niet opvatten als een elegante verdwijntruc voor overheid en publiek-recht. Als dat het geval zou zijn, zou participeren een door marktwerking bepaald voorrecht van sommigen worden, terwijl anderen aan hun lot worden overgelaten. Elke samenleving bestaat uit mensen die – doordat ze nu eenmaal daar geboren zijn, daar terecht zijn gekomen of er bewust voor hebben gekozen er een nieuwe toekomst op te bouwen – elkaars lotgenoten zijn geworden. Met 'lotgenoten' wordt hier niets fatalistisch bedoeld: mensen vormen op verschillende niveaus – hun gemeente, hun regio, hun land, of nog ruimer, bijvoorbeeld in de Europese Unie – een gemeenschap die via politieke en juridische instituties zichzelf bestuurt. De *civil society* bestaat uit *citizens*, burgers, die in een vrij en democratisch politiek proces beslissen over de regels voor hun samenleven. Daarom is het verkeer en op den duur onhoudbaar om mensen die in een land thuis zijn, burgerrechten te onthouden. Daartegen streeden Martin Luther King met zijn *civil rights movement*, en Nelson Mandela met de anti-apartheidsbeweging, en uiteindelijk gaat het daarom evenzeer in de huidige discussies over het migratiebeleid. Een staat mag aan de inburgering voorwaarden verbinden, zoals kennis van de gemeenschappelijke taal, maar wie heeft laten zien dat een land zijn nieuwe thuis is geworden, mag niet door juridische obstakels rond het staatsburgerschap worden buitengesloten.<sup>19</sup>

Een participatiesamenleving moet dus door een democratische rechtsstaat worden gedragen. De definiërende elementen daarvan zijn constitutionele beginselen, waaronder grondrechten. De tijd dat men deze zinvol kon onderscheiden in vrijheidsrechten die de overheid intoomden als die de burgers wilde betuttelen, en sociale grondrechten die de overheid tot actie aanzetten, is voorbij. Onvrijheid van mensen komt mede voort uit verslavingen en financiële nood door ziekte of werkloosheid. Terecht verlangt men dat de overheid zich op afstand houdt als mensen in staat zijn zelf hun belangen te behartigen en aan hun leven vorm te geven. Dat is de waarde van de vrije markt, maar zonder ordening dreigt die uit te lopen op de macht van de economisch sterkste of behendigste. De ordening van de economie is dan ook een wezenlijk onderdeel van de constitutie, waarvoor men in Duitse vakboeken het mooie woord *Wirtschaftsverfassung* gebruikt, de economische constitutie.

Ook het rechtspersonenrecht speelt daarin een rol. Traditioneel onderscheidt dit de aandelenvennootschappen, de (persoonlijke) maatschappen en de niet op winst gerichte stichtingen. In een participatiesamenleving zijn ook andere rechtsvormen van belang. De coöperatie, waarin de economisch belanghebbenden de risico's zowel als de winstkansen met elkaar delen, is terecht weer meer in de belangstelling gekomen.<sup>20</sup> Zowel vennootschappen als stichtingen trekken zich soms maatschappelijke taken aan in een mate die cliënten en gebruikers tot legitieme stakeholders maakt. Het vierde kabinet Balkenende deed een – helaas vergeefse – poging die ontwikkeling te ondersteunen met de

<sup>18</sup> Zie in de in noot 10 aangehaalde bundel (mijn bijdrage 'De mens in de sociale rechtsstaat', pp. 21-33).

<sup>19</sup> Ernst Hirsch Ballin, *Citizens' Rights and the Right to Be a Citizen*, Brill Nijhoff, Leiden / Boston 2014.

<sup>20</sup> Vgl. Ruud C.J. Galle (red.), *Handboek Coöperatie*, Convoy Uitgevers: Dordrecht 2010.

mogelijkheid van een op maatschappelijk ondernemerschap toegesneden rechtsvorm.<sup>21</sup> Dat wetsvoorstel is onder verantwoordelijkheid van het tweede kabinet-Rutte in januari 2013 ingetrokken, maar met de intrekking van het betreffende wetsvoorstel is het onderwerp niet van de maatschappelijke agenda verdwenen, hoogstens vooralsnog van de politieke agenda. De inrichting van maatschappelijke organisaties, hun transparantie en verantwoordingsplichten, behoren tot de structuren van een participatiesamenleving.

Een participatiesamenleving kan niet bestaan zonder overheid en publiekrecht. Merkwaardig is, hoe weinig is geleerd van de hoogtijdagen van het neoliberalisme – tot die marktwerking op het punt was gekomen waar gedereguleerde banken onder hun ongenormeerde winstbejag bezweken en de overheid nodig bleek om ze in het belang van de samenleving overeind te houden. De *invisible hand* van de markt bleek toch door de zichtbare hand van de overheid te moeten worden bijgestuurd. Een sociale rechtsstaat moet bescherming bieden tegen onevenredige risico's en calamiteiten. Dat lijkt een kwestie van incidenten, maar het gaat om vertrouwen, subsidiariteit en solidariteit. Ook de nieuwe Duitse regering van christendemocraten en sociaaldemocraten onderkent dat, zo blijkt uit hun coalitieakkoord: *“Die Soziale Marktwirtschaft ist ein wesentlicher Teil unserer freiheitlichen, offenen und solidarischen Gesellschaft. Mit ihr haben wir einen bewährten Kompass, der Wohlstand und Vollbeschäftigung ermöglicht und zugleich den sozialen Ausgleich und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in unserem Land festigt. Wir wollen die Soziale Marktwirtschaft stärken, ihre Prinzipien in Europa und darüber hinaus verankern und die Rahmenbedingungen so gestalten, dass unser Land allen Menschen faire Chancen auf eine gute Zukunft eröffnet.”*<sup>22</sup>

De participatiesamenleving berust op persoonlijke verantwoordelijkheid, maar ziet die niet geïsoleerd. Het gaat om de dynamiek die door samenwerking wordt losgemaakt, ondersteund door goed overheidsbeleid zonder daaraan overgeleverd te zijn. Dit concept laat zich niet tot een enkel land begrenzen. Europese integratie brengt mee dat onmogelijk in het ene land voor staatssocialisme en in het andere voor ongebreidelde marktwerking kan worden gekozen. De ontwikkelingen in Nederland en andere Europese landen zijn – zowel theoretisch als politiek-praktisch – vaak in hoge mate vergelijkbaar.<sup>23</sup> Het is een onderwerp waar de constitutionele rechtsvergelijking gewoonlijk niet aan toe komt, als een gevolg van haar gerichtheid op staatsstructuren. In de 21ste eeuw zou echter juist de sociaaleconomische constitutie, de instituten dus die de werking van de samenleving bepalen, veel meer centraal moeten komen te staan.

De participatiesamenleving is een waardevol concept. Het krijgt inhoud door de waarden van sociale rechtvaardigheid, subsidiariteit en solidariteit. Maar het kan ook worden misbruikt als voorwendsel voor staatsonthouding, terwijl mensen in de wisselvalligheden van economie en samenleving bekneld raken. De participatiesamenleving krijgt vorm door goed overheidsbeleid, beleid dat zich laat leiden door het besef dat de samenleving op eigen kracht veel kan, maar niet alles.

<sup>21</sup> Voorstel van wet tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek houdende regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming (Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 32 003, nr. 1–3). Vgl. het eind 2013 gepubliceerde rapport Het CDA en de maatschappelijke onderneming (uitgave van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA).

<sup>22</sup> Koalitionsverdrag 2013, Präambel p 8

<sup>23</sup> Christoph Butterwegge, *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, Springer VS, Wiesbaden 2014.